

EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Ricardo Alonso García¹

Sabido es que el ordenamiento jurídico comunitario fue calificado por el Tribunal de Justicia, hace ya cuarenta años, como ordenamiento “propio” y “autónomo” respecto del ordenamiento jurídico internacional y del de los Estados miembros integrantes de las Comunidades Europeas. Tales características las vinculó el Tribunal, refiriéndose específicamente a la Comunidad Económica Europea, al hecho de haber dotado a la misma “de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, más en particular, de poderes reales derivados de una limitación de soberanía o transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad”, que se traduciría en su aptitud para generar normas jurídicas directamente aplicables en los Estados miembros, prevalentes en caso de contradicción con normas jurídicas nacionales.

Veinte años después, el mismo Tribunal de Justicia se referiría a la Comunidad Europea como “una Comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus Instituciones pueden

¹ *Catedrático de Derecho Administrativo y Comunitario – Universidad Complutense de Madrid – Presidente del Tribunal Arbitral del Mercosur (IX Laudo).*

sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental* que constituye el Tratado”; calificación, pues, del Tratado como carta constitucional fundamental, que tendría un trasfondo *material*, por cuanto desde un punto de vista nominal y formal no dejaba de ser un, todo lo *sui generis* que se quiera, tratado internacional.

Pues bien, he aquí que otros casi veinte años después, concretamente el 29 octubre de 2004, se firmaba en Roma el denominado “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”; denominación esta, en mi opinión, equívoca, porque da pie, como de hecho así ha sucedido, a enfatizar la segunda parte de la denominación (“constitución europea”) sobre la primera (“tratado”), cuando lo cierto es que, ante todo, se trata, esencialmente, de un tratado de reforma del de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, que fue negociado en el marco de la Conferencia Intergubernamental (inaugurada un año antes también en Roma), y que deberá, tras su firma recién mencionada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ser ratificado en cada uno de ellos, para su entrada en vigor, de conformidad con sus respectivas reglas constitucionales.

Qué tiene de novedoso, entonces, esta nueva reforma del proceso de integración europea, que haya podido determinar el empleo en su cabecera misma de la expresión “Constitución”?

Si partimos del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, según el cual “toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”, la reforma de la Unión Europea aporta, en primer lugar, una más clara y más legítima, en términos democráticos, configuración del ejercicio del poder público europeo, tanto horizontalmente (esto es, en lo referente a la delimitación de las prerrogativas de las instituciones que integran el complejo aparato político propio de la Unión) como verticalmente (esto es, en lo referente a la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros); y, en segundo lugar y sobre todo, la reforma incorpora al texto del nuevo Tratado una Carta de Derechos Fundamentales, expresa

manifestación de los límites en el ejercicio del poder por las autoridades públicas frente al individuo, sólo franqueables en aras de la colectividad bajo estrictas condiciones vinculadas al desenvolvimiento de una “economía social de mercado altamente competitiva”.

Dicho lo cual, debo insistir en la idea de que, por mucho que la reforma proyectada haya acentuado el contenido “constitucional” de la construcción europea, ésta continúa asentándose formalmente en un instrumento por el momento negociado y en su momento validado como “Tratado”. De ahí que me parezca más rigurosa y conforme a la realidad la denominación, barajada en los inicios del debate sobre la reforma, de “Tratado constitucional de la Unión Europea”.

Pasemos a exponer los rasgos esenciales de la reforma, comenzando por las novedades en su elaboración de la mano de un “método convencional” que se aparta del *modus operandi* hasta ahora seguido en las reformas de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas primero y de la Unión Europea después.

En efecto, según preveía el Tratado de la Comunidad Económica Europea ya en su versión de 1957 (de manera similar a sus hermanas la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica), y prevé en la actualidad el Tratado de la Unión Europea, su reforma exige el común acuerdo de los Estados miembros en el marco de una Conferencia Intergubernamental al efecto convocada por el Consejo, tras consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión.

Aclaremos desde ya que a ello respondió precisamente la antes mencionada Conferencia Intergubernamental inaugurada el 4 de octubre de 2003 en Roma. La novedad que aporta el tratado constitucional europeo, por tanto y jurídicamente hablando, no afecta a la etapa final del proceso de reforma a partir de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, sino al inicio de dicho proceso, que arranca no de borradores preparados por y discutidos entre los Gobiernos nacionales, con mayor o menor presencia de la Comisión según el clima de consenso imperante, sino de un proyecto por vez primera elaborado por una Convención constituida

al efecto, inspirada en el modelo seguido en la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta que, como veremos, fue solemnemente proclamada en Niza por el Consejo, el Parlamento y la Comisión, pero que no llegó a incorporarse al Tratado de la Unión tal y como ahora prevé el tratado constitucional).

Dicha Convención, constituida en febrero de 2002, contó con ciento cinco miembros y sus respectivos suplentes, representantes del Parlamento Europeo, la Comisión y los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión, asistiendo en calidad de observadores el Defensor del Pueblo europeo y representantes de los órganos consultivos europeos, a saber, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones; también se constituyó un Foro abierto a las organizaciones representantes de la sociedad civil (esto es: interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.), a las que se invitó a presentar contribuciones escritas a la Convención a través de la página web a tal fin abierta y a intervenir en la sesión plenaria convencional de finales de junio de 2002; en fin, las propias Instituciones europeas crearon asimismo en la página web de la Unión “espacios de debate” abiertos a todos los ciudadanos.

La Convención, asistida por su propia Secretaría, se organizó en torno a un Presidium encargado de impulsar y orientar los trabajos del Pleno de la Convención a partir de los Informes, sobre distintas materias objeto de discusión, elaborados por Grupos de Trabajo y Círculos de Debate. También correspondió al Presidium determinar la existencia o no de consenso en el seno de la Convención, tarea capital ésta amén de dificultosa, habida cuenta de la no accidental ausencia de cualquier definición al respecto, lo que, descartada su obtención a través de una expresión formal del Pleno o de una votación, desembocó en una práctica de concreción casuística del consenso en función de cada particular tema sometido a deliberación, y del origen y el peso de los convencionales decantados hacia una u otra posición.

Así las cosas, el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing, presentó el 20 de junio de 2003 al Consejo Europeo,

reunido en Tesalónica, una primera entrega de los resultados de la Convención, dedicada a las Partes I y II del proyecto, completada apenas un mes después con la presentación del resto, esto es, las Partes III y IV, ante la Presidencia pro-tempore de la Unión para su discusión en el marco de la Conferencia Intergubernamental, cuyo resultado sería el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” finalmente firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Entrando ya en el contenido del tratado constitucional, hay que comenzar señalando que, como adelanté, consta de cuatro partes, precedidas de un Preámbulo, dedicadas a: los valores, objetivos y principios esenciales de la Unión (Parte I); la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (Parte II); las políticas y funcionamiento de la Unión (Parte III, la más larga del tratado constitucional, que no hace sino desarrollar la Parte I); y a una serie de Disposiciones Generales y Finales (Parte IV).

A ello debe añadirse treinta y seis Protocolos y casi cincuenta Declaraciones anejas, ofreciendo como resultado un producto que sigue estando lejos de la concisión que preside los textos constitucionales de los propios Estados miembros de la Unión: 448 artículos distribuidos a lo largo de las cuatro mencionadas partes de que consta el tratado constitucional, a los que deben sumarse los artículos de los Protocolos anejos. Ello no obstante, no debe desdeñarse el importante esfuerzo de simplificación llevado a cabo, tanto en términos cuantitativos (no hay que olvidar que el Tratado de la Unión, en la versión resultante de Maastricht, se aproximaba a los 700 artículos, Protocolos aparte), como, sobre todo, cualitativos (al superar la compleja presentación formal de tres Tratados constitutivos de las respectivas Comunidades Europeas, actuando bajo el paraguas de un cuarto Tratado correspondiente a una Unión desnuda de personalidad jurídica expresa).

Así las cosas, el tratado constitucional apuesta claramente por la Unión como heredera única de la integración iniciada en los años cincuenta, al optar, expirada en julio de 2002 la vigencia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (única de las Comunidades que nació por tiempo determinado), por la desaparición de la rebautizada por Maastricht Comunidad Europea, ahora absorbida

por la Unión, y la reubicación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica al margen también de la Unión.

Adviértase que me he referido a la herencia del legado comunitario, descartando así conceptualmente aproximaciones al tratado constitucional en términos revolucionarios: el tratado constitucional no hace sino continuar la senda, tal y como recogía el Preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica Europea, de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. “En la certeza de que los pueblos de Europa”, recoge ahora el Preámbulo del tratado constitucional, “sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada más estrechamente unidos, a forjar un destino común”.

Y la manera de forjar ese destino común va seguir estando inspirada en la tradicional dinámica de una progresiva profundización en la integración, traducida en una intensificación, y en su caso expansión, de las reglas comunitarias o supranacionales de funcionamiento de la Unión en la gestión de las competencias cedidas por los Estados miembros.

Prueba de ello es el mismísimo primer artículo del tratado constitucional, según el cual “la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes”. Para lo cual, añade a continuación, “la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan”.

Explícito, pues, el deseo de heredar un determinado *modus operandi*, dando continuidad sustancial a una expresión, el método “comunitario”, que de otra forma habría corrido el riesgo de tener que asumir una relocalización reducida a los anales de la integración europea.

Y dicha herencia se asume, como adelantaba, en términos de intensificación y expansión de la integración que se pretende sean más coherentes y sistemáticos.

Así, frente a la clásica presentación de la Unión como un templo griego asentado sobre tres pilares bien diferenciados, a saber, el supranacional comunitario y los intergubernamentales dedicados a la Política Exterior y de Seguridad Común, y a la Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior, cuya nítida separación comenzó a difuminar, sobre todo por lo que a este tercer y último pilar se refiere, el Tratado de Ámsterdam, el tratado constitucional propone una visión más uniforme de la Unión, concentrada en sus aspectos supranacionales, matizados a más y a menos en un marco común cual es el Título V de la Parte I, dedicado al “Ejercicio de las Competencias de la Unión”.

El punto de partida va a ser, pues, dicho Título V, que, tras presentar bajo la rúbrica de “Disposiciones Comunes” los instrumentos jurídicos reconocidos a la Unión para ejercitar las competencias otorgadas, inspirados en la metodología comunitaria, va a matizar a continuación, por la vía de “Disposiciones Particulares”, su desenvolvimiento en el terreno de la Política Exterior y de Seguridad Común (incluida como parte integrante suya la Política Común de Seguridad y Defensa) y en el terreno, fertilizadas las semillas del que fuera tercer pilar de la Unión, del “constitucionalmente” bautizado como Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; particularidades estas “a menos” en términos supranacionales, a las que van a acompañar particularidades “a más” recogidas en un Capítulo dedicado a las “Cooperaciones Reforzadas”, cuya finalidad, como apunta su propia denominación y expone el articulado, consiste en “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses *y reforzar su proceso de integración*”.

No perdamos de vista, por lo demás, que este esfuerzo en aras de una mayor clarificación en el proceso de cohesión conceptual de la Unión, se lleva a cabo en un más amplio contexto de clarificación del ejercicio del poder público europeo, así como de los límites de dicho ejercicio de cara al ciudadano, aspectos estos que son los que, como adelanté, acentúan el contenido “constitucional” del texto finalmente adoptado.

En efecto, desde una perspectiva del ejercicio de ese poder público europeo a escala horizontal, esto es, atendiendo al propio aparato político de la Unión, el tratado constitucional se esfuerza

por delimitar más nítidamente, en términos inspirados en el principio de separación de poderes, unas funciones hasta ahora entremezcladas y no precisamente bien definidas en sus resultados, suavizando así – que no eliminando – el principio de equilibrio interinstitucional propio de la Unión.

Dicha operación se presenta fuertemente vinculada a un nuevo sistema de actos jurídicos de la Unión que, por vez primera, introduce expresamente la distinción (terminológica, orgánica y funcional), entre actividad legislativa y ejecutiva.

Así, el tratado constitucional reserva a las nuevas leyes europeas y leyes marco europeas, sucesoras en cuanto a sus efectos de los actuales reglamentos y directivas, la regulación de “los elementos esenciales” del sector de turno; y lo hace sometiendo su adopción a un procedimiento general que, salvo muy determinadas especialidades, sitúa al Parlamento Europeo en posición de colegislador con un Consejo funcionando en régimen de mayoría cualificada, sobre la base de propuestas procedentes de la Comisión.

Se mantiene, pues, la naturaleza claramente supranacional de la iniciativa legislativa (que el tratado constitucional permite pueda llegar a ser activada cuando así lo solicite al menos un millón de ciudadanos procedentes “de un número significativo de Estados miembros”), al tiempo que se acentúa la pérdida del control intergubernamental sobre el proceso decisorio al casi generalizar el sistema de la mayoría cualificada en el seno del Consejo, en el marco de un procedimiento que también asume como propia la función colegisladora del Parlamento Europeo, en concordancia, como afirma el primer artículo del tratado constitucional, con esa doble voluntad, de los ciudadanos y de los Estados de Europa, de construir un futuro común.

Más confuso, como evidenciaron los debates en el seno del Grupo de Trabajo de la Convención centrado en la simplificación de los instrumentos jurídicos de la Unión, se presenta el diseño de la actividad no legislativa o reglamentaria, con la incorporación de los novedosos “reglamentos delegados”, que vienen a sumarse a los “reglamentos de ejecución”. Mientras que los primeros sólo podrán ser adoptados por la Comisión y quedan sometidos a fór-

mulas de control directamente ejercitadas por el Consejo y por el Parlamento, los segundos podrán ser adoptados, además y “en casos específicos debidamente justificados”, por el propio Consejo, previéndose, por otro lado, el establecimiento de regímenes de control por parte de los Estados miembros cuando la ejecución, siguiendo la regla general, corresponda a la Comisión.

Si bien el tratado constitucional marca alguna diferencia funcional entre ambos tipos de reglamento, permitiendo solamente a los delegados modificar “determinados elementos no esenciales de la ley o la ley marco”, lo cierto es que ambos, delegados y ejecutivos, pueden ser llamados a completar el contenido legal, lo que parece situarnos en el terreno de la discrecionalidad del legislador a la hora de optar entre unos u otros, guiado en su elección por la fórmula de control que busque imponer sobre el ejercicio de la delegación, así como por la viabilidad y oportunidad de una posible regulación en cascada, desde el propio nivel europeo, del sector de que se trate, habida cuenta que los reglamentos de ejecución pueden ser llamados a completar el contenido no sólo de leyes sino también de reglamentos delegados.

En todo caso, el tratado constitucional aporta clarificación, se insiste, al marcar una línea divisoria entre actividad legislativa y actividad reglamentaria, reservando aquélla, en la línea de las tradiciones jurídicas occidentales, para, desde una perspectiva funcional, trazar las pautas esenciales de intervención en las políticas sectoriales o regular aspectos de relevancia constitucional; y, desde una perspectiva orgánica, reforzar la legitimidad democrática de la Unión al concentrar la producción legislativa *stricto sensu* en las instituciones – Consejo y Parlamento – que representan a los Estados y a los ciudadanos en los que aquélla se fundamenta.

Esta clarificación, por lo demás, tiene prolongaciones saludables en otros terrenos, manifiestamente en el del acceso a la justicia europea por los particulares, hasta ahora imposibilitados para impugnar directamente ante Luxemburgo normas comunitarias, cualquiera que sea su naturaleza habida cuenta de la actual indefinición de la misma, esto es, habida cuenta de la actual ausencia de una línea divisoria entre actividad legislativa y actividad reglamentaria; tal imposibilidad, dudosamente compatible

con una moderna lectura del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, es corregida por el tratado constitucional, que, aprovechando la introducción de la mencionada línea divisoria entre actividad legislativa y reglamentaria, reconoce, en una de las pocas reformas introducidas en lo concerniente al sistema jurisdiccional de la Unión, la legitimación de los particulares para impugnar “actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”.

Y si clarificador resulta el tratado constitucional en lo concerniente al ejercicio del poder público europeo a escala horizontal, esto es, atendiendo al propio aparato político de la Unión, otro tanto cabe decir del ejercicio de ese poder en términos verticales, esto atendiendo al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

En efecto, sabido es que la integración europea siempre ha estado, y sigue estándolo con el tratado constitucional, presidida por el principio de atribución de competencias, que implica, tal y como reza actualmente el Tratado de la Comunidad Europea, obligación de actuar “dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”.

También es conocida, por otro lado, la actividad que, cuanto menos al límite de sus atribuciones, desarrolló la Comunidad, y la reacción frente a la misma a través de la consagración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por el Tratado de Maastricht que, al mismo tiempo, provocó, con ocasión de su ratificación por Alemania, la amonestación al Tribunal de Justicia por un Tribunal Constitucional Federal receloso hacia lo que consideraba una actitud en exceso permisiva frente al aparato político europeo en el terreno competencial.

Este panorama, en gran parte debido a la ausencia de una diáfana delimitación de competencias entre la Comunidad y sus miembros, con repercusiones internas particularmente intensas en los Estados de naturaleza federal (especialmente en Alemania), propició el debate acerca de una mayor clarificación al respecto, plasmada en el tratado constitucional a través, por un lado, del énfasis, a mayor abundamiento, en que “toda competencia no

atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”; y, por otro lado, de la categorización, hasta hoy tan sólo apuntada vía jurisprudencial, de las distintas competencias atribuidas a la Unión.

Distingue así el tratado constitucional entre competencias exclusivas, competencias compartidas, y competencias de apoyo, coordinación o complemento, enunciando las políticas pertenecientes a cada categoría competencial al tiempo que mantiene al margen de la categorización, habida cuenta de sus fuertes matices intergubernamentales, la política exterior y de seguridad común.

Por lo que se refiere a las competencias exclusivas (que presiden la política monetaria en la zona euro, la política comercial común, la unión aduanera y la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común), implican una atribución de toda la capacidad normativa a la Unión, correspondiendo a los Estados miembros facultades de pura ejecución o aplicación (salvo que la propia Unión les habilite para legislar).

Las acciones de apoyo, coordinación o complemento (pues así se denominan, “acciones”, con el fin de resaltar la intensidad limitada de las medidas que puede adoptar la Unión), se inspiran, por su parte, en la cohabitación normativa, diferenciando el tratado constitucional entre ámbitos en los que la intervención de la Unión no podrá acarrear armonización de los ordenamientos nacionales (a saber: industria, salud humana, educación, formación profesional, juventud, cultura, deporte y protección civil), y ámbitos en los que la intervención de la Unión debe marcar orientaciones o directrices a los Estados miembros (a saber, los referidos a sus políticas económicas y de empleo).

Las competencias compartidas, en fin, se extienden, sobre una base residual, a los demás ámbitos cubiertos por el tratado constitucional, algunos de los cuales, los principales, son expresamente enunciados sin pretensión de exhaustividad. Tales competencias conllevan el reconocimiento de la preeminencia de la Unión, habida cuenta que, se especifica, los Estados miembros sólo podrán legislar con cierta autonomía en tanto en cuanto la

Unión no haya ejercitado su poder normativo, o haya decidido dejar de hacerlo. Lo dicho, con la salvedad de los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, respecto de los cuales, igual que los referidos a la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, matiza el tratado constitucional que el ejercicio por la Unión de su competencia, en su caso armonizadora, no podrá tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercitar sus propias políticas nacionales.

Pasando finalmente a abordar la cuestión de los límites al ejercicio del poder público europeo, ha de resaltarse que el tratado constitucional marca un hito en la historia de la integración europea, al incorporar como parte de su articulado un catálogo escrito de derechos fundamentales.

Se otorga así valor jurídico vinculante, y con el más alto rango normativo, a la Carta de Derechos Fundamentales, a la que me referí al inicio de mi disertación, en su momento elaborada por una Convención constituida al efecto y poco después proclamada de forma solemne – que no incorporada al Tratado de Niza – por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Sabido es que hasta ese momento, el poder público europeo, incluidos los Estados miembros en cuanto brazos ejecutores del Derecho Comunitario, actuó limitado por derechos fundamentales configurados vía pretoriana; esto es, a golpe de sentencia de un Tribunal de Justicia inspirado en su configuración por las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y por instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, muy particularmente, dado su ámbito regional, por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma en 1950, en el marco del Consejo de Europa.

Respaldado el Tribunal en su actuación por las Instituciones políticas comunitarias, llegó un momento en que el Consejo Europeo, reunido en Colonia en junio de 1999, consideró que “la evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance”.

En aras, pues, de una mayor “visibilidad”, surgió el mandato de redactar un catálogo escrito de derechos, habida cuenta que, en efecto, no es lo mismo para el ciudadano, siquiera auxiliado por el experto de turno, moverse en el terreno de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia e incluso, en ausencia de ella, en el difuso contexto de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y de los, generalmente incompletos en cuanto a su ámbito de protección, instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que contar con un texto de referencia que, de entrada, concrete y sintetice con vocación de integridad las unas y los otros (y no otra cosa hizo la Carta, tanto en lo concerniente a sus fuentes de inspiración como en lo relativo a la amplitud de su contenido, que abarcó tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales).

Centradas las negociaciones de Niza en el objetivo de la reforma estructural de la Unión para evitar su colapso ante la avalancha de nuevos Estados miembros, se decidió, como adelanté, aparcarse la cuestión de la incorporación de la Carta al articulado del nuevo Tratado, dejándola en el ambiguo limbo de las solmenes proclamaciones políticas; no obstante lo cual, los Estados miembros dejaron clara, en una Declaración sobre el Futuro de la Unión, su voluntad de revisar, con ocasión de la Conferencia Intergubernamental entonces ya prevista para 2004, el estatuto de la Carta.

Así las cosas, la Convención, asumiendo la propuesta del Grupo de Trabajo constituido al efecto, optó por su incorporación al texto del tratado constitucional como Parte II del mismo, precedida de un específico Preámbulo que viene a sumarse al general que preside todo el tratado; específico Preámbulo que, por cierto, ha sido retocado en el sentido de otorgar un inusual valor a los trabajos preparatorios, al establecerse que “los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención que [la] redactó”.

Consecuencia inmediata de tal incorporación de la Carta al articulado del tratado constitucional, es la instauración de su fuerza obligatoria, en el bien entendido de que, a día de hoy, a pesar su

desnudez de efectos vinculantes, la Carta ha venido desplegando claros efectos jurídicos de carácter interpretativo, pues su actual estatuto no ha impedido su utilización en Luxemburgo como herramienta inspiradora esencial a la hora de seguir configurando vía pretoriana los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión.

Es más, incluso no han faltado Altos Tribunales de los Estados miembros, como es el caso del Tribunal Constitucional español, que no han dudado en recurrir a la Carta a los efectos hermenéuticos puramente internos, y subrayo puramente internos, de concretar el alcance de derechos fundamentales consagrados en los respectivos textos constitucionales, en lo que constituye una manifestación de ese otro papel que ha venido desempeñando el Derecho europeo y al que precisamente dediqué, hace ya muchos años, mi tesis doctoral, consistente en, más allá de imponer la armonización de los Derechos nacionales en los sectores de la vida jurídica y económica interna por él cubiertos, actuar como un molde, a modo de *ius commune* de corte público, al que voluntariamente se van acomodando, de manera progresiva y asistemática, unos Estados miembros que continúan elaborando y aplicando en los – cada vez menos – ámbitos no cedidos a la Unión su *ius publicum proprium*, pero ya no de forma aislada, sino a la luz de ese *mos europaeus* fruto, como inspiradamente señalara García de Enterría, de “la libre circulación de las ideas y de las técnicas jurídicas que esta segunda mitad de siglo ha consagrado, junto a la libre circulación de las personas, los bienes, los capitales y los servicios”.

Volviendo sobre la operación de incorporación de la Carta al articulado del tratado constitucional, puede resaltarse que, descartada la opción en algún momento barajada de establecer una vía procesal específica de protección de los derechos en ella garantizados, a modo del recurso de amparo alemán o español, se han introducido ligeras modificaciones dirigidas, en primer lugar, a aclarar que no todo lo incluido en la Carta son derechos fundamentales, de manera que ésta también abarca principios a concretar por el poder normativo, condición esta imprescindible

para desplegar sus efectos de orden interpretativo y, llegado el caso, reaccional frente a concreciones legislativas incompatibles con su esencia.

También destacan, en segundo lugar, los retoques que buscan asimismo aclarar, más aún si cabe, la falta de vocación universal de la Carta, de manera que ni la Unión puede actuar, so pretexto de ella, más allá de los ámbitos competenciales atribuidos (con otras palabras, la Carta no conlleva una política sectorial autónoma en materia de derechos humanos), ni los Estados miembros quedan vinculados por ella fuera de dichos ámbitos competenciales (o lo que es igual, traducido en términos positivos y con palabras de la propia Carta, los Estados sólo están obligados a respetarla “únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”). Puntualizaciones estas que deben matizarse en el sentido de que, si bien es cierto que la Carta no persigue ampliar el radio competencial de la Unión ni a efectos armonizadores ni a efectos de control sobre los Estados miembros, no lo es menos que, desde la reforma de Ámsterdam, la Unión cuenta con un poder-deber de vigilancia general sobre éstos, reforzado con la reforma de Niza y mantenido con el tratado constitucional, referido al respeto de los valores sobre los que asienta la Unión, a saber, la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, cuya violación grave y persistente, incluso producida en ámbitos sectoriales en principio ajenos a la Unión, puede desembocar en la suspensión de los derechos de pertenencia a la misma. A lo que debe añadirse, desde una perspectiva *ad extra*, la necesidad de respetar los mencionados valores como *condictio sine qua non* para ingresar en la Unión, llamada a su vez a afirmar y promocionar dichos valores en sus relaciones con el resto del mundo.

Pueden traerse a colación, en fin, aclaraciones y previsiones novedosas introducidas en la Parte I del tratado constitucional, conectadas con la Carta y tendentes a descartar un ensimismamiento de la Unión en torno a ella. Así, por un lado y en reconocimiento a la labor hasta ahora desarrollada por el Tribunal

de Justicia, el tratado constitucional proclama que, además de los derechos fundamentales incluidos en la Carta, también forman parte del Derecho de la Unión, como principios generales, los derechos garantizados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros; por otro lado, el tratado constitucional invita a una adhesión de la Unión al recién mencionado Convenio, abriendo así las puertas a un saludable control extraordinamental a ejercitar por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo.